



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

CS

2018

Budoucnost společné zemědělské politiky

Informační dokument

březen 2018



OBSAH

	Body
Shrnutí	I–V
Úvod	1–6
Téma a účel	1–4
Koncepce a prezentace	5–6
Hlavní údaje a trendy týkající se zemědělství a venkovských oblastí	7–18
Výdaje na SZP jsou v posledním desetiletí stabilní a zaměřené na podporu příjmů	7–8
Menší počet zemědělských podniků, které jsou však větší, (a menší pracovní síla) vytváří stálou hodnotu výstupů, což vede ke zvýšení příjmů na osobu na plný úvazek	9–10
Ceny potravin v EU se přiblížily světovým cenám a EU se stala čistým vývozcem potravin	11
Průměrný věk vedoucích zemědělských podniků se zvýšil a údaje o půdě jsou nejednotné	12–13
Malý pokrok v oblasti péče o životní prostředí a opatření v oblasti klimatu	14–16
Ekonomické rozdíly mezi venkovskými a ostatními oblastmi jsou méně výrazné	17–18
Náš přezkum	19–49
Potřeby SZP	20–26
Málo informací pro určení potřeb	20–23
Nejasnosti ohledně přidané hodnoty EU	24
Zohlednění dlouhodobého vývoje	25
Vliv SZP na spravedlivý přístup a vnitřní trh	26
Cíle SZP	27–30
Málo jasné a konkrétní cíle	28
Potřeba souladu s ostatními cíli EU	29–30

Vstupy SZP	31–34
Přidělování finančních prostředků se dostatečně neřídí potřebami nebo očekávanou přidanou hodnotou EU	31–34
Procesy SZP	35–42
Vytvoření nákladově efektivních nástrojů SZP vyžaduje lepší a včasnější informace	35–37
Dosažení souladu mezi SZP a ostatními politikami EU a mezi jednotlivými nástroji SZP	38–40
Je zapotřebí zjednodušení, ale ne na úkor účinnosti	41
Na zavedení další reformy SZP je nutné vyčlenit dostatek času	42
Výstupy, efekty a vnější faktory spojené se SZP	43–48
Potřeba mít účinný systém výkonnosti, který propojuje výstupy, výsledky, dopady a cíle	43–46
Souvislost mezi vyplacenými prostředky a dosažením dohodnutých výkonnostních cílů	47
Politika by se měla monitorovat a v případě potřeby upravit	48
Vyvozování odpovědnosti za SZP	49
Kritéria a důsledky pro posouzení budoucí politiky	50–66
Příloha I – Seznam publikací EÚD, z nichž vychází tento informační dokument	
Příloha II – Cíle SZP podle Smlouvy	

SHRNUTÍ

I. V současné době probíhá revize společné zemědělské politiky (SZP) Evropské unie, neboť stávající sedmileté období pro plánování finančních prostředků EU a provádění politik končí v roce 2020. V listopadu 2017 Komise zveřejnila sdělení o budoucnosti potravin a zemědělství, v němž předkládá několik úvah o společné zemědělské politice po roce 2020.

II. Tento informační dokument je naší reakcí na toto sdělení. V tomto dokumentu analyzujeme hlavní trendy a údaje týkající se zemědělství a venkovských oblastí, předkládáme své názory na aktuální SZP a také kritéria a klíčové výzvy pro novou SZP.

III. Ve sdělení je zohledněna řada doporučení, která EÚD vyjádřil za několik posledních let. Stanoví se v něm ambice vypracovat nový rámec založený na výkonnosti. Upozorňujeme však, že některé statistiky, z nichž sdělení vychází, nesplňují kritéria, která jsme stanovili v předchozích zprávách, a že podporovaná opatření budou – soudě podle tohoto sdělení – pravděpodobně podobná opatřením, která se podporovala v minulosti.

IV. Klíčovým prvkem sdělení je prosazování „nového modelu SZP“, který se zakládá na větší flexibilitě a subsidiaritě a dává členským státům větší odpovědnost za výkonnost. Aby byl nový model úspěšný, vyžaduje podle našeho názoru:

- opatření založená na spolehlivých vědeckých a statistických podkladech prokazujících, že přinesou žádoucí výsledky,
- nové „strategické plány SZP“, které stanoví relevantní, ambiciózní a ověřitelné cílové hodnoty, jež jsou v souladu s cíli EU,
- spolehlivý rámec monitorování a hodnocení výkonnosti,
- pevný řetězec vyvozování odpovědnosti a auditu, který poskytuje ujištění jak o souladu s předpisy, tak o výkonnosti.

V. Sdělení Komise nepředstavuje návrh. Kritéria stanovená v tomto informačním dokumentu budou podkladem pro naše budoucí přezkoumání návrhu Komise, až bude

zveřejněn. Předpokládáme, že tento přezkum pak povede k vypracování stanoviska ke konečnému návrhu.

ÚVOD

Téma a účel

1. V současné době probíhá revize společné zemědělské politiky (SZP) Evropské unie, neboť stávající sedmileté období pro plánování finančních prostředků EU a provádění politik končí v roce 2020. Komise hodlá předložit svůj legislativní návrh týkající se příští SZP spolu s posouzením dopadů v květnu 2018.

2. Zásadní moment při přípravě reformy SZP pro období po roce 2020 nastal v listopadu 2017, kdy Komise zveřejnila sdělení o budoucnosti potravinářství a zemědělství¹. Když Komise oznámila svůj záměr vydat toto sdělení, stanovili jsme si v pracovním programu na rok 2018 jako úkol s vysokou prioritou vypracovat k tomuto sdělení své vyjádření. Dne 6. prosince 2017 jsme také obdrželi žádost o takové vyjádření od příslušného komisaře Phila Hogana.

3. Sdělení se zaměřuje na:

- pokračování přímé podpory pro zemědělce, avšak s větším využíváním nástrojů a iniciativ pro řízení rizik a posílení pozice zemědělců na trhu,
- větší přínos k plnění cílů EU v oblasti životního prostředí a klimatu,
- zohlednění socio-ekonomické struktury venkovských oblastí,
- větší důraz na udržitelnost zemědělské produkce, na zdraví, výživu, plýtvání potravinami a dobré životní podmínky zvířat,
- lepší využívání výzkumu, inovací a technologií a finančních nástrojů,
- nový model SZP založený na větší flexibilitě a subsidiaritě, který členským státům dává větší odpovědnost za výkonnost.

¹ COM(2017) 713 final: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Budoucnost potravinářství a zemědělství.

4. Naším úkolem jako externího auditora Evropské unie (EU) není vypracovat budoucí politiku. Na základě svých zkušeností v oblasti auditu však můžeme tvůrcům politik EU poradit, jak zlepšit vyvozování odpovědnosti a celkovou účinnost a efektivnost SZP. To je účelem tohoto dokumentu, který je naší reakcí na sdělení Komise o budoucnosti potravinářství a zemědělství. Nejedná se o auditní zprávu. Jde o přezkum založený na veřejně dostupných informacích.

Koncepce a prezentace

5. Naše názory vyjádřené v tomto informačním dokumentu² vycházejí z:

- naší předchozí práce,
- přezkumů externích zpráv a konzultací s externími odborníky,
- jednání s příslušnými generálními ředitelstvími Komise³.

6. V tomto informačním dokumentu předkládáme:

- hlavní údaje a trendy týkající se zemědělství a venkovských oblastí,
- své názory na současnou SZP,
- závěry, včetně souboru kritérií pro posuzování legislativního návrhu SZP a výsledné budoucí politiky, a hlavní výzvy pro SZP po roce 2020.

² Informační dokument je zprávou vypracovanou na základě přezkumu, nikoliv auditním výstupem. Neobnáší novou auditní práci, ale je založen na zveřejněných auditních zjištěních, závěrech a doporučeních a dalších veřejně dostupných informacích. Úplný seznam našich publikací, z nichž vycházíme v této zprávě, obsahuje **příloha I**.

³ Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, Generální ředitelství pro oblast klimatu, Generální ředitelství pro životní prostředí, Eurostat, Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin.

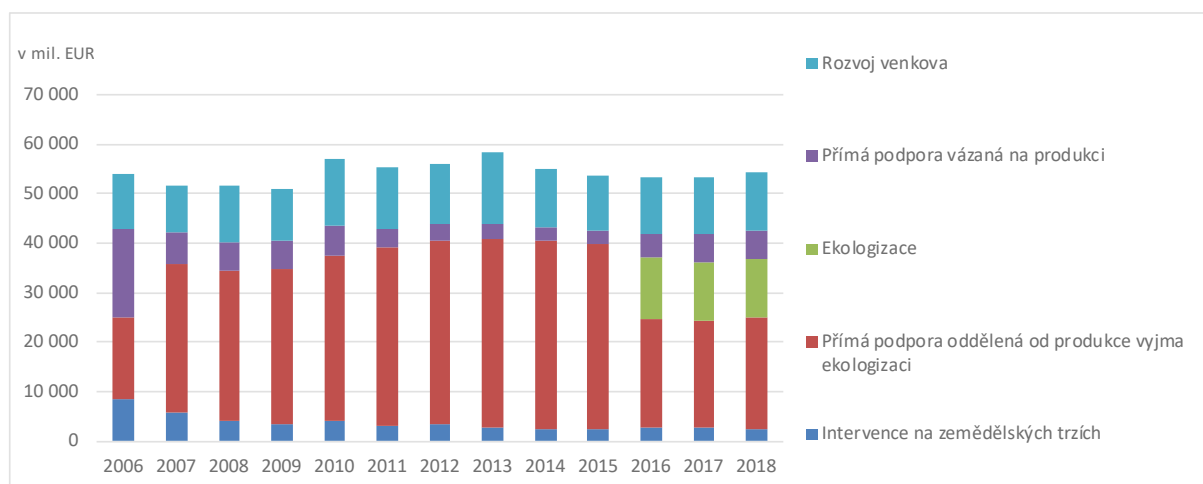
HLAVNÍ ÚDAJE A TRENDY TÝKAJÍCÍ SE ZEMĚDĚLSTVÍ A VENKOVSKÝCH OBLASTÍ

Výdaje na SZP jsou v posledním desetiletí stabilní a zaměřené na podporu příjmů

7. Rozpočtové výdaje EU na SZP od roku 2006 činí v průměru 54 miliard EUR ročně.

V nominálním vyjádření zůstal rozpočet SZP poměrně stabilní (viz **obrázek 1**).

Obrázek 1 – Rozpočet SZP je v posledních letech stabilní



Zdroj: EÚD na základě rozpočtů EU.

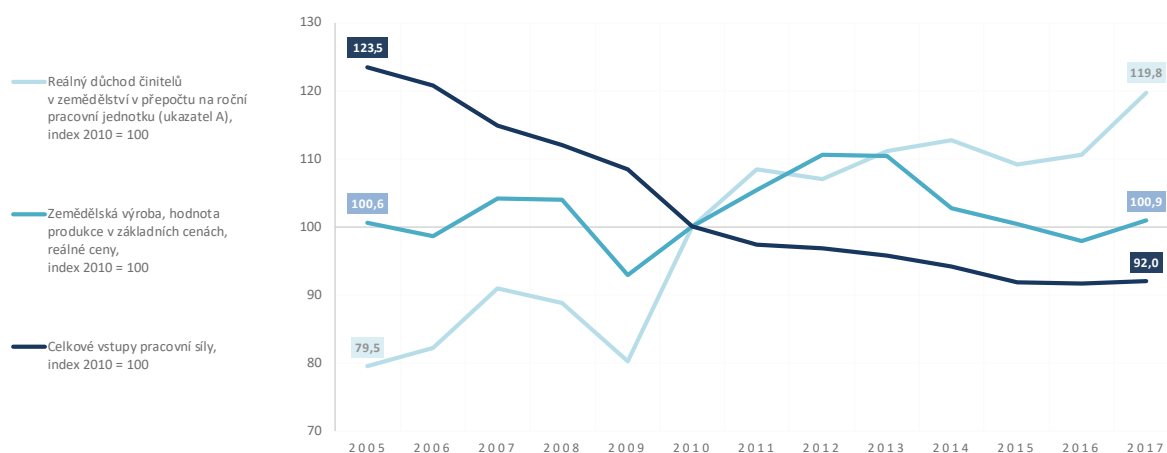
8. Přibližně 72 % rozpočtu na SZP tvoří přímé platby zemědělcům, čímž se podporují jejich příjmy. Tyto platby se obvykle vyplácí na hektar zemědělské půdy, ve většině případů bez vazby na produkci, přičemž s rostoucí velikostí podniku podpora na hektar mírně klesá. Asi 22 % rozpočtu se vynakládá na opatření rozvoje venkova, z čehož se polovina zemědělcům vyplácí rovněž podle počtu hektarů. Ze zbývajících částí (6 %) se financují tržní opatření.

Menší počet zemědělských podniků, které jsou však větší, (a menší pracovní síla) vytváří stálou hodnotu výstupů, což vede ke zvýšení příjmů na osobu na plný úvazek

9. Podle zjišťování o struktuře zemědělských podniků prováděného Eurostatem bylo v EU v roce 2013 celkem 10,8 milionu zemědělských podniků, což představuje 22% snížení oproti 13,8 milionu podniků registrovaných v roce 2007. Průměrná velikost hospodářství vzrostla o 28 % z 12,6 ha na 16,1 ha. Současně klesl počet pracovníků v zemědělství (o 25 %), a to z 12,8 milionu pracovních míst přepočtených na ekvivalent plné pracovní doby v roce 2005 na 9,5 milionu v roce 2017, což se týká především práce samostatně výdělečných vedoucích

zemědělských podniků a jejich rodin⁴. Průměrný zemědělský podnik tak poskytuje práci na plný pracovní úvazek méně než jedné osobě (dvě třetiny příjemců plateb SZP pro nejmenší zemědělské podniky tráví prací na svých pozemcích méně než čtvrtinu pracovního času – viz také **rámeček 1**). Hodnota zemědělské produkce kolísala, ale v reálném vyjádření v zásadě zůstávala na stejné úrovni. Zatímco výkonnost jednotlivých odvětví se značně liší, celkově došlo k výraznému nárůstu příjmů ze zemědělské činnosti na osobu na plný úvazek (viz **obrázek 2**).

Obrázek 2 – Jelikož hodnota zemědělské produkce byla stabilní a počet pracujících v zemědělství klesl, průměrný příjem na osobu na plný pracovní úvazek se zvýšil



Zdroj: EÚD na základě údajů Evropské komise (údaje za rok 2017 vycházejí z odhadů).

10. Podle OECD se veřejná podpora EU v roce 2016 podílela na hrubých příjmech zemědělských podniků z 21 %, což představuje pokles z 24 % v roce 2007 a 33 % v roce 2000⁵.

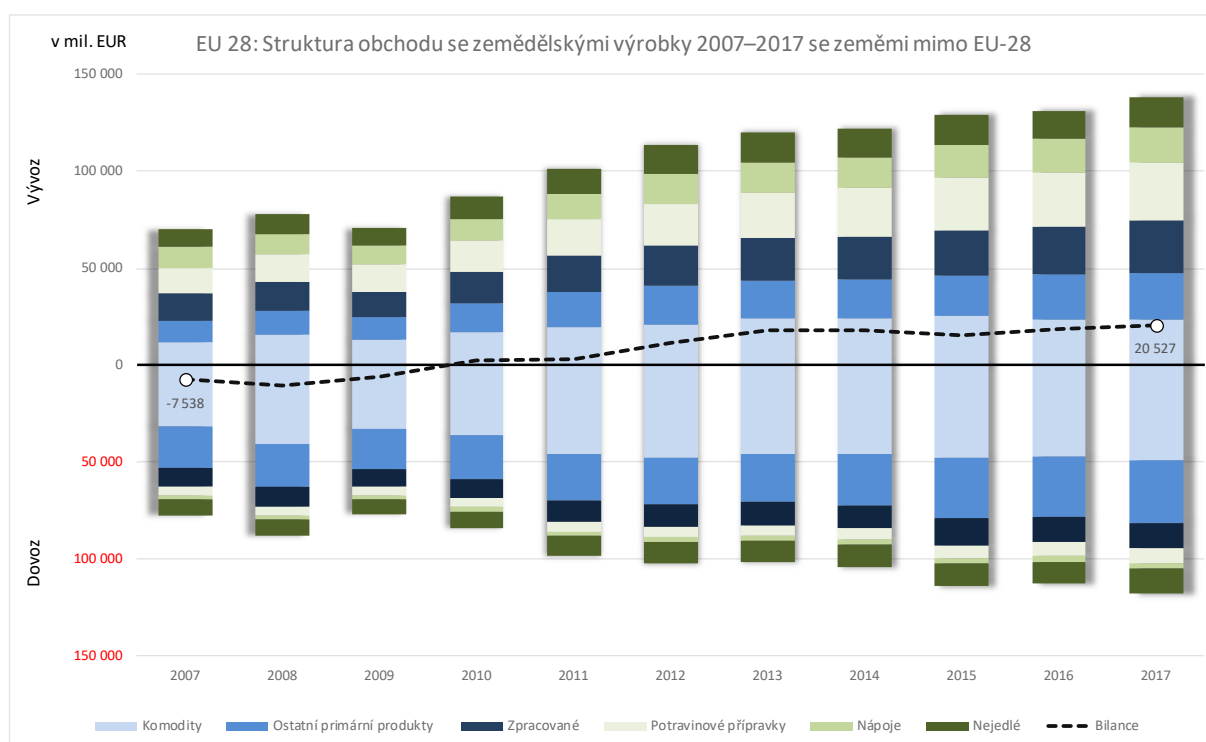
⁴ Vedoucí zemědělského podniku je Eurostatem definován jako „fyzická osoba odpovědná za každodenní běžný finanční a hospodářský provoz zemědělského podniku. V každém zemědělském podniku může být za vedoucího podniku považována pouze jedna osoba. V některých případech je zároveň vlastníkem zemědělského podniku, avšak vedoucím podniku může být i jiná osoba než vlastník.“

⁵ OECD: *Agricultural Policy Indicators 2017 – Monitoring and evaluation: Reference tables* (Ukazatele zemědělské politiky za rok 2017 – monitorování a hodnocení: referenční tabulky) (úplný soubor údajů)
<http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=77872&vh=0000&vf=0&l=&il=&lang=en>.

Ceny potravin v EU se přiblížily světovým cenám a EU se stala čistým vývozcem potravin

11. EU produkuje více potravin, než spotřebovává, a stala se čistým vývozcem potravin (viz **obrázek 3**). Zároveň se ceny v EU podstatně přiblížily světovým cenám potravin. Tento obchodní přebytek je především důsledkem silného postavení EU v oblasti zpracovaných potravin a nápojů. EU je však i nadále čistým dovozcem nezpracovaných zemědělských produktů (označených na **obrázku 3** jako „komodity“ a „ostatní primární produkty“).

Obrázek 3 – EU se stala čistým vývozcem potravin



Zdroj: Comext – fakta a čísla.

Průměrný věk vedoucích zemědělských podniků se zvýšil a údaje o půdě jsou nejednotné

12. V roce 2010 připadalo na každých 100 vedoucích zemědělských podniků starších 55 let celkem 14 vedoucích zemědělských podniků do 35 let. V roce 2013 to bylo již jen 10,8 vedoucích do 35 let. Průměrný věk zemědělců v EU v období 2004–2013 stoupl ze 49,2

na 51,4 let⁶. To je v souladu s širšími demografickými trendy. Konstatujeme, že nejmenší zemědělské podniky jsou nejčastěji podniky starších zemědělců⁷.

13. Údaje o celkové ploše půdy používané pro zemědělskou činnost jsou nesourodé. Podle zjišťování o struktuře zemědělských podniků zůstává celková plocha půdy využívané pro zemědělskou činnost v posledních desetiletích poměrně stálá. Podobný závěr vyplývá z údajů Komise o plochách vykázaných pro přímé platby v rámci SZP. Avšak údaje Komise, z nichž vychází vykazované informace o podílu trvalých travních porostů (viz zvláštní zpráva č. 21/2017) poukázaly na jiný trend (11,5 % snížení vykázané zemědělské plochy). Statistika plodin svědčí o 4% poklesu z 186,6 milionu hektarů v roce 2006 na 178,8 milionu hektarů v roce 2015. Významněji se mění rozdělení půdy mezi různé typy zemědělské výroby⁸.

Malý pokrok v oblasti péče o životní prostředí a opatření v oblasti klimatu

14. Problematika životního prostředí ve vztahu k zemědělství je spojena se čtyřmi hlavními tématy⁹:

- i) Biologická rozmanitost: stav ochrany zemědělských stanovišť byl v období 2007–2012 příznivý v 11 % případů oproti méně než 5 % v období 2001–2006. Od roku 1990 klesla

⁶ Průměrný věk hlavního provozovatele v USA se během téhož období zvýšil ještě více (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/015_en.pdf). (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/015_en.pdf).

⁷ Kontextový ukazatel SZP C.23 (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_en), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf.

⁸ Zjišťování Eurostatu týkající se struktury zemědělských podniků (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/farm-structure>) a statistiky plodin (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>).

⁹ Kontextové ukazatele SZP C.35, C.40, C.41, C.45 (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_en), Společné výzkumné středisko (2012), Stav půdy v Evropě (http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR25186.pdf), agentura EEA (2015) Stav přírody v EU (<https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>), GŘ AGRI, Fakta a čísla o zemědělství v EU a SZP (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en).

populace běžných druhů polního ptactva o 30 % a populace lučních motýlů o téměř 50 %.

- ii) Kvalita vody: v zemědělské půdě v EU je trvalý přebytek dusíku, který v průměru činí 50 kg na hektar. Od roku 1993 se snížilo množství dusičnanů v řekách, ale nikoli v podzemních vodách. Koncentrace dusičnanů v některých oblastech jsou stále vysoké, což vede ke znečištění mnoha jezer a řek, zejména v oblastech s intenzivním zemědělstvím.
- iii) Ovzduší: jednou z látek významně znečišťujících ovzduší je amoniak. Téměř 95 % emisí amoniaku v Evropě vzniká v zemědělství. Od roku 1990 se emise sice snížily o 23 %, avšak v roce 2012 začaly znovu růst.
- iv) Půda: přibližně 45 % minerální půdy v EU má nízký nebo velmi nízký obsah organického uhlíku (0–2 %) a 45 % má střední obsah (2–6 %). Vývojové tendence související s půdou se vzhledem k nedostatečným údajům určují obtížně, ale klesající obsah organického uhlíku přispívá k poklesu úrodnosti půdy a zvýšení rizika desertifikace.

15. Hlavním problémem spojeným se změnou klimatu jsou emise skleníkových plynů. V roce 2015 tvořily emise skleníkových plynů ze zemědělství 11 % emisí v EU. Mezi lety 1990 a 2013 klesly o 20 %, ale v roce 2014 začaly opět růst. Čistá pohlcení skleníkových plynů v důsledku využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví kompenzovaly přibližně 7 % všech emisí skleníkových plynů v EU v roce 2015.

16. Zároveň je zemědělství mimořádně citlivé vůči změně klimatu, což je jeden z faktorů přispívajících ke stagnaci výnosů pšenice v některých částech Evropy navzdory pokroku v oblasti šlechtění plodin. Na zemědělství připadá více než 50 % spotřeby sladké vody v Evropě. Změna klimatu vedla k nárůstu zavlažování¹⁰.

¹⁰ Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) (2017). *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* (Změna klimatu, dopady a zranitelnost v Evropě v roce 2016). Zpráva založená na ukazatelích. Zpráva agentury EEA č. 1/2017.

Ekonomické rozdíly mezi venkovskými a ostatními oblastmi jsou méně výrazné

17. Podle Eurostatu žilo v roce 2016 ve venkovských oblastech přibližně 19,1 %¹¹ obyvatel EU oproti 19,7 % v roce 2007. V roce 2013 činilo HDP na obyvatele ve venkovských oblastech 73 % HDP celého hospodářství, což je zvýšení ve srovnání se 70 % v roce 2008. Průměrná míra zaměstnanosti ve venkovských oblastech EU je stejná jako v ostatních oblastech, avšak mezi jednotlivými členskými státy se míra zaměstnanosti liší. Míra chudoby na venkově klesla z 31,4 % v roce 2007 na 25,4 % v roce 2016.

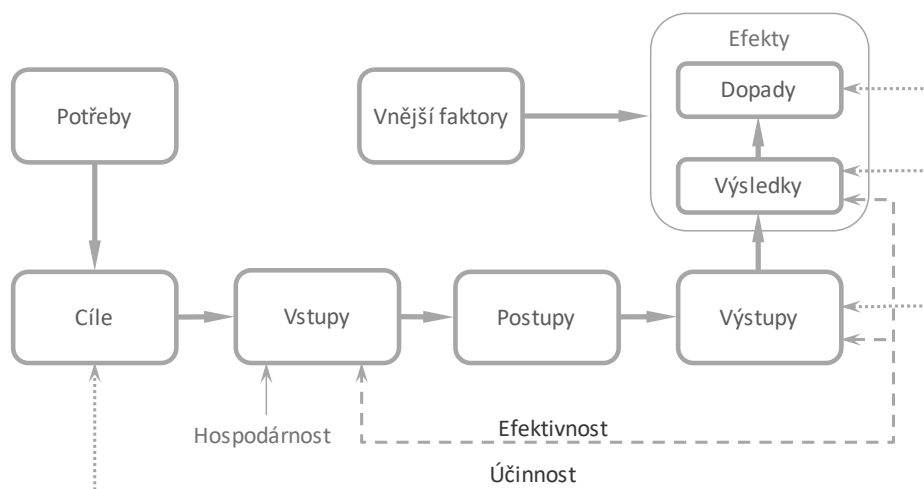
18. V hospodářství venkovských oblastí dominují podobně jako ve městech odvětví průmyslu a služeb. Dohromady na ně připadá (podle údajů Eurostatu) 96 % hrubé přidané hodnoty vytvořené ve venkovských oblastech. Zemědělství, lesnictví a rybolov představují 4 % hrubé přidané hodnoty vytvořené ve venkovských oblastech oproti 1,5 % v celém hospodářství. Tento podíl byl v posledních pěti letech stabilní.

NÁŠ PŘEZKUM

19. Při přezkumu jsme vycházeli z našeho modelu logiky programu (viz **obrázek 4**), který stanoví, jak lze prostřednictvím veřejné intervence dosáhnout hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti. Body uváděné v každém oddílu slouží jako příklady problémů, jež jsme zjistili v minulosti a k nimž je třeba přihlížet při tvorbě SZP na období po roce 2020.

¹¹ Eurostat rozlišuje tři typy regionů: „převážně venkovské“, „přechodné“ a „převážně městské“ a doporučuje vykazovat údaje za tyto tři skupiny odděleně. Tento postup v této zprávě dodržujeme. Tvzení uvedené ve sdělení, že 55 % populace EU žije ve venkovských oblastech, plyne ze sloučení „převážně venkovských“ regionů s „přechodnými“ regiony. „Přechodné“ regiony lze stejně tak sloučit s „převážně městskými“ regiony, což vede k opačnému tvrzení, že 80 % populace EU žije v městských regionech.

Obrázek 4 – Model logiky programu



Zdroj: EÚD, Manuál auditu výkonnosti.

Potřeby SZP

Co se ve sdělení Komise uvádí o potřebách:

- Mezi příjmy ze zemědělské činnosti a příjmy v jiných hospodářských odvětvích existuje rozdíl.
- Příjmy v zemědělství jsou velmi kolísavé.
- V oblastech s přírodními omezeními existuje riziko opouštění půdy.
- Rozdělování přímých plateb není dostatečně vyvážené.
- Je potřeba zachovat dobře fungující vnitřní trh.
- Málo se investuje do restrukturalizace zemědělských podniků, modernizace, inovace, diverzifikace a zavádění nových technologií.
- Je potřeba odpovídajícím způsobem reagovat na změnu klimatu a omezení přírodních zdrojů.
- Je třeba vzít v úvahu strukturální problémy a odliv mladých lidí z venkovských oblastí.
- Je třeba řešit společenské otázky včetně témat jako zdraví, bezpečnost potravin, plýtvání potravinami a dobré životní podmínky zvířat.

Málo informací pro určení potřeb

20. Zdůvodnění několika opatření SZP je nutné podložit lepšími informacemi¹². Je tomu tak zejména v případě podpory příjmů formou přímých plateb, které v současnosti odčerpávají více než 70 % rozpočtu SZP. Článek 39 Smlouvy stanoví, že cílem SPZ je zvýšit produktivitu zemědělství a „zajistit **tak** odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství“ (viz **příloha II**). Slovo „tak“ je pojítkem mezi uvedenými dvěma cíli SZP. Příjmy zemědělců a životní úroveň

¹² Matthews, A. (2017), *Appendix 1: Why further reform?* (Příloha 1: Proč další reformu?) (s. 29–30) in Buckwell, A. et al. 2017. *CAP – Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?* (SZP – nekonvenční přístup: další modernizace SZP – proč, co a jak?) Nadace RISE, Brusel.

jejich rodin byly původně řešeny formou vyšších cen pro spotřebitele. Postupně se pak přešlo k přímé podpoře příjmů, kterou financují daňoví poplatníci. I v případě, že se cíl Smlouvy zajistit přiměřenou životní úroveň zemědělského obyvatelstva posuzuje samostatně, chybí dostatečné údaje, které by dokládaly tvrzení, že domácnosti zemědělců jako celek potřebují pro dosažení odpovídající životní úrovně výraznou podporu.

21. Komise tvrdí, že mezi výdělkem zemědělců za práci v zemědělském podniku a průměrnými mzdami a platy v hospodářství celkově je značný rozdíl. Údaje předložené Komisí¹³ však mají dvě velká omezení: i) nejsou v nich zahrnuty zdroje příjmů mimo zemědělství (viz rámeček 1) a ii) průměrné hodnoty zastírají značné rozdíly v příjmové situaci¹⁴.

Rámeček 1 – Příjmy z jiných zdrojů, než je zemědělská činnost

Podle údajů Eurostatu činí podíl vedoucích zemědělských podniků s výdělečnou činností mimo zemědělství přibližně 30 % a v případě jejich manželů či manželek a jiných členů domácnosti to je pravděpodobně ještě více. GŘ AGRI již dříve zveřejnilo údaje¹⁵, z nichž vyplývá, že více než 60 % vedoucích zemědělských podniků s rozlohou menší než 5 ha tráví na svém hospodářství méně než 25 % svého času a přibližně 80 % na něm tráví méně než polovinu svého pracovního života. Počet vedoucích zemědělských podniků na plný úvazek převyšuje počet těch, kteří tráví na svém hospodářství méně než 50 % své pracovní doby, pouze pokud velikost podniku přesahuje 20 ha. Mnoho příjemců plateb v rámci SZP rovněž dostává důchod. Údaje uváděné Komisí zdroje příjmu mimo zemědělství neobsahují. Ve studii Evropského parlamentu o příjmech domácností zemědělců se uvádí¹⁶, že EU v současné době nemá žádný statistický systém schopný poskytovat informace o životní úrovni zemědělského obyvatelstva. Opakovaně jsme vyzývali k tomu, aby se takové údaje

¹³ Obrázek 6 sdělení o budoucnosti potravinářství a zemědělství.

¹⁴ GŘ AGRI, Fakta a čísla o zemědělství v EU a o SZP(https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en).

¹⁵ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf

¹⁶ Hill, B. & Dylan Bradley, B. (2015) *Comparison of farmers' income in the EU Member States* (Porovnání příjmů zemědělců v členských státech EU). Zpráva vypracovaná pro Evropský parlament.

předkládaly a využívaly při tvorbě politiky usilující o zajištění odpovídající životní úrovně zemědělců. V případě některých členských států jsou údaje o příjmech domácností zemědělců ze všech zdrojů k dispozici a vyplývá z nich, že tyto domácnosti nejsou nutně v horším postavení než jiné.

22. Příjmy zemědělských podniků jsou vyšší (rovněž na každou jednotku pracovní síly) u větších zemědělských podniků¹⁷. Komise do výpočtu rozdílů v příjmech mezi zemědělstvím a hospodářstvím jako celek započítává všech 10,8 milionu zemědělských podniků EU včetně 7,2 milionu podniků s méně než 5 hektary a 6 milionů podniků, jejichž standardní roční produkce je nižší než 4 000 EUR¹⁸. Velký počet těchto velmi malých zemědělských podniků, které mají vzhledem ke své velikosti často problémy se ziskovostí, situaci zkresluje. Příjmová situace středně velkých zemědělských podniků, které mají mezi 5 a 250 hektary a které podle Komise dostávají 72 % přímé podpory EU, je příznivější.

23. Komise tvrdí, že přímé platby nejen řeší otázku životní úrovně zemědělců, ale také umožňují provozovat zemědělskou činnost ve všech částech Unie, včetně oblastí s přírodními omezeními (které dostávají platby na podporu příjmu také v rámci politiky rozvoje venkova) a mají různé hospodářské, environmentální a sociální přínosy, včetně poskytování veřejných statků. Platnost těchto tvrzení závisí na spolehlivosti údajů, z nichž vycházejí.

Nejasnosti ohledně přidané hodnoty EU

24. Zahrnout přidanou hodnotu EU mezi základní cíle je jedním z návrhů Komise pro všechny budoucí politiky EU¹⁹. Přidaná hodnota EU se obvykle chápe jako doplňující výsledky opatření EU, jichž by nemohlo být dosaženo nekoordinovaným opatřením na národní, regionální nebo místní úrovni. Žádná obecně uznávaná definice tohoto pojmu však

¹⁷ Tato korelace je silnější, je-li velikost vyjádřena jako hodnota produkce. Fyzická velikost je horším ukazatelem úrovně příjmů, neboť mnohé z méně ziskových zemědělských podniků s extenzivním hospodařením jsou velké, zatímco řada ziskových zemědělských podniků s intenzivním hospodařením, zejména v odvětví masa a zeleniny, jsou z hlediska počtu hektarů relativně malé.

¹⁸ Tyto dvě kategorie nejmenších zemědělských podniků (podle fyzické a ekonomické velikosti) se do značné míry překrývají.

¹⁹ Diskusní dokument o budoucnosti financí EU, COM(2017) 358 ze dne 28. června 2017.

neexistuje. Dohodnout se na ní a uplatňovat ji by usnadnilo veřejnou diskusi a rozhodování o budoucích výdajích EU.

Zohlednění dlouhodobého vývoje

25. V současnosti se návrh dalšího víceletého finančního rámce (a všech hlavních oblastí politiky včetně SZP) předkládá dva roky před jeho zahájením a platby v rámci víceletých programů (například ve druhém pilíři SZP) se provádějí ještě první tři roky následujícího víceletého finančního rámce. To znamená, že rozhodnutí v rámci dané politiky se budou vztahovat i na platby, které proběhnou až o 12 let později. Je proto třeba zohlednit dlouhodobý vývoj, který lze během trvání politiky očekávat.

Vliv SZP na spravedlivý přístup a vnitřní trh

26. Vzhledem k vazbě přímých plateb na rozlohu zemědělského podniku jde největší podíl přímých plateb do největších zemědělských podniků (20 % příjemců dostává přibližně 80 % podpory). Různé mechanismy přerozdělování (např. zastropování plateb a redistributivní platby) zatím měly jen omezený účinek. Sblížení sazeb na hektar, a to jak mezi členskými státy, tak v rámci jednoho členského státu (v případě režimu základní platby), může zvýšit platby pro některé větší zemědělské podniky. Některé členské státy uplatňující režim základní platby využily také možnost zachovat vysokou míru podpory na základě minulých úrovní dotací. Míry plateb mezi členskými státy se tedy mohou značně lišit. Platby na hektar se mohou pohybovat v rozmezí od méně než 100 EUR až po více než 1 000 EUR.

Cíle SZP

Co se ve sdělení Komise uvádí o cílech:

- SZP má tři následující hlavní cíle:
 - budovat inteligentní a odolné zemědělské odvětví,
 - posílit environmentální a klimatická opatření a přispět k dosažení souvisejících cílů EU,
 - posílit socio-ekonomickou strukturu venkovských oblastí.
- Je třeba zajistit soulad se závazky vycházejícími z Pařížské dohody o klimatu, dohodnutými na konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu a cílech udržitelného rozvoje.
- Je třeba odpovídající měrou přispět ke splnění cílů EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030.
- Komise posoudí a schválí strategické plány pro SZP, aby mohla SZP co možná nejvíce přispět k dosažení priorit a cílů EU a cílů členských států v oblasti klimatu a energetiky.
- SZP by měla vést k přechodu na udržitelnější zemědělství.

27. Výklad cílů Smlouvy pro SZP po roce 2020, který je ve sdělení obsažen, je v zásadě v souladu s cíli SZP ve stávajícím období (viz **příloha II**).

Málo jasné a konkrétní cíle

28. Některá opatření SZP nemají jasné cíle. Například cíl ekologizačního opatření zavedeného při poslední reformě SZP, totiž posílit environmentální výkonnost SZP, neměl stanoveny konkrétní cílové hodnoty, umožňující měřit přínos tohoto opatření pro životní prostředí a

klima. Cíle by měly být pokud možno vyčísleny, a to nejen v případě výstupů, ale také výsledků a dopadů²⁰.

Potřeba souladu s ostatními cíli EU

29. Politiky EU se týkají řady různých otázek, oblastí a odvětví. Cíle SZP by měly být v souladu s cíli ostatních politik (včetně soudržnosti, opatření v oblasti klimatu a ochrany životního prostředí). V relevantních případech by se mělo vymezit, jak SZP přispěje k dosažení ostatních cílů EU. To platí i pro cíle EU v podobě mezinárodních závazků²¹.

30. Různé oblasti politiky EU mají překrývající se cíle, které souvisí například s územní rovnováhou a soudržností, sociálním začleňováním a snižováním chudoby. Zlepšení doplňkovosti SZP s dalšími politikami EU by bylo pozitivním krokem. Našli jsme například jen málo dokladů, že cíle zajistit doplňkovost a synergie mezi ESI fondy byly prakticky zohledněny v dohodách o partnerství (zavedených na období 2014–2020) a v programech rozvoje venkova.

²⁰ Světová banka (2017) *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (Úvahy o SZP: podpora zaměstnanosti a příjmů v zemědělství v EU).

²¹ Například v rámci 21. konference smluvních stran (COP 21), cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje a Světové obchodní organizace (WTO).

Vstupy SZP

Co se ve sdělení Komise uvádí o vstupech:

- Otázce velikosti rozpočtu na SZP po roce 2020 se sdělení nevěnuje, aby se tím nepředjímal výsledek probíhající širší debaty o budoucnosti financí EU.
- Sdělení nestanoví jasnou souvislost mezi budoucími vstupy a posuzováním výkonnosti.

Přidělování finančních prostředků se dostatečně neřídí potřebami nebo očekávanou přidanou hodnotou EU

31. Finanční prostředky SZP se členským státům přidělují formou národních „finančních rámců“, které nejsou určeny na základě jejich potřeb ani závazků dosáhnout konkrétních výsledků. Členské státy naopak musí předložit opatření, na která vyčerpají předem stanovené „finanční rámce“. Tento přístup ohrožuje orientaci na výkonnost při vynakládání prostředků.

32. Zjistili jsme, že rozdělení finančních prostředků mezi opatření a cíle často není v programech rozvoje venkova přesvědčivě zdůvodněno. Finanční prostředky se někdy přidělují tam, kde je pravděpodobné, že se bezezbytku utratí, a nikoliv tam, kde by řešily důležité potřeby a přinesly výsledky. Vypovídá to o důrazu na výdaje, nikoliv o důrazu na výkonnost.

33. Míry spolufinancování zpravidla nijak neodrážejí rozdíly mezi jednotlivými opatřeními v tom, nakolik mohou zajistit přidanou hodnotu EU. Zaměření evropských fondů na opatření s nejvyšší přidanou hodnotou EU by zlepšilo řádné finanční řízení SZP.

34. OECD²² definuje sestavování rozpočtu podle výkonnosti jako tvorbu rozpočtu, při níž se dává do souvislosti výše přidělených finančních prostředků s měřitelnými výsledky. Komise

²² OECD: *Policy Brief March 2008, Performance Budgeting: A Users' guide* (Stručný informační dokument, březen 2008, Sestavování rozpočtu podle výkonnosti: příručka pro uživatele).

nepřijala naše nedávné doporučení uplatňovat pro financování opatření v oblasti soudržnosti v období po roce 2020 výkonnostní pojetí rozpočtu, v němž má každé zvýšení zdrojů vazbu na zvýšení výstupů nebo jiných výsledků. Komise sice označuje rozpočet EU za „rozpočet založený na výkonnosti“ umožňující vzít informace o výkonnosti během rozpočtového procesu v úvahu, avšak ve svých odpovědích uvedla, že vytvářet výslovnou návaznost mezi přidělenými zdroji a výstupy nebo výsledky nepovažuje z hlediska rozpočtu EU za proveditelné ani použitelné.

Procesy SZP

Co se uvádí ve sdělení Komise o procesech:

- Strategické plány SZP se budou vztahovat na opatření prvního i druhého pilíře, a budou tak zajišťovat soudržnost v rámci budoucí SZP a s dalšími politikami.
- Postup plánování by měl být jednodušší, než je tomu u současného plánování rozvoje venkova.
- Podrobná pravidla způsobilosti a normativní opatření na úrovni EU by se měla odstranit.
- Přímé platby budou plnit svou roli účinněji a efektivněji, pokud budou zjednodušeny a lépe zacíleny.
- Poskytování podpory příjmu zemědělcům bude podmíněno uplatňováním postupů šetrných k životnímu prostředí a klimatu, jež budou tvořit základ pro další ambicióznější dobrovolné postupy.
- Větší využívání inovativních finančních nástrojů.
- SZP zlepší doplňkovost s dalšími politikami EU pro venkovské oblasti.

Vytvoření nákladově efektivních nástrojů SZP vyžaduje lepší a včasnější informace

35. Ne vždy jsou nástroje SZP navrženy na základě spolehlivých podkladů. Částečně je to způsobeno trvalým problémem s cyklem politik EU, který spočívá v tom, že nové programové období se začíná plánovat před tím, než jsou k dispozici dostatečné a relevantní údaje o výdajích a výsledcích z předcházejících období. Nedostatek patřičných údajů (o nejružnějších tématech, jako je biologická rozmanitost a půda, poptávka po znalostech a poradenství nebo životní úroveň domácností zemědělců) a v důsledku toho nepřesné stanovení skutečných potřeb (viz **body 20–23**) vedou ke špatnému zacílení podpory. Komise nedávno zahájila přezkumy výdajů, ale s jejich metodikou ještě nejsme obeznámeni.

36. U některých opatření SZP dochází k efektu mrtvé váhy nebo efektu přesunu. V případě určitých způsobilých činností, u nichž je toto riziko obzvláště vysoké, by alternativou mohlo být využití finančních nástrojů.

37. EU se rozhodla financovat opatření týkající se klimatu jejich začleněním do různých nástrojů financování EU včetně SZP. Zjistili jsme však, že v oblasti zemědělství a rozvoje venkova nedošlo k žádnému výraznějšímu posunu směrem k opatřením v oblasti klimatu a že ne všechny potenciální příležitosti k financování takových opatření byly plně využity.

Dosažení souladu mezi SZP a ostatními politikami EU a mezi jednotlivými nástroji SZP

38. SZP někdy vysílá protichůdné signály tím, že podporuje opatření s neslučitelnými dopady. OECD například tvrdí²³, že potenciální dopad ekologizace byl do značné míry vyrušen dopadem dobrovolné podpory vázané na produkci. Některé vzájemné korelace nebyly jasně stanoveny. Například podpora příjmu se kapitalizuje v cenách půdy, což zvyšuje překážky pro vstup mladých zemědělců na trh. Mladým zemědělcům se vyplácí zvláštní podpora, což vede k výraznému efektu mrtvé váhy a má další vliv na ceny půdy.

39. Environmentální a klimatické cíle jsou v současnosti zohledněny v SZP formou požadavků ekologizace a podmíněnosti. Závazky v rámci ekologizace jsou však zpravidla nenáročné a týkají se jen menší části příjemců. Požadavky podmíněnosti se sice vztahují na většinu příjemců v rámci SZP, avšak nárok na podporu v rámci SZP není podmíněn jejich dodržováním, a sankce udělené jednotlivým zemědělcům za jejich neplnění, vyjádřené jako procentní podíl, bývají nízké, byť jsou-li uplatňovány šířeji, mohou mít značný dopad. Doporučili jsme podmínit veškeré přímé platby splněním souboru základních požadavků v oblasti životního prostředí a klimatu, který zahrnuje současná pravidla podmíněnosti a ekologizace.

40. Zároveň je potřeba SZP lépe koordinovat s nástroji politiky mimo ni. Projekty financované z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (druhý pilíř SZP) se rozsahem

²³ OECD: *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014–20* (Hodnocení reforem zemědělské politiky v Evropské unii: společná zemědělská politika pro období 2014–2020).

překrývají s projekty financovanými z jiných evropských strukturálních a investičních fondů, zejména Evropského fondu pro regionální rozvoj. Například investice do energie z obnovitelných zdrojů mohou získat podporu z fondu EZFRV a několika dalších fondů.

Je zapotřebí zjednodušení, ale ne na úkor účinnosti

41. Jedním z příkladů kontraproduktivní složitosti jsou programy rozvoje venkova, které mnohdy mívají až několik set stran a závazně stanoví, jak některé aspekty těchto programů provádět, a přitom neuvádí žádné konkrétní očekávané výsledky. Dalším příkladem je překrývání požadavků v rámci ekologizace, agroenvironmentálních a klimatických opatření a v menším rozsahu podmíněnosti. Jistá míra složitosti však může být pro účinnou a efektivní politiku potřebná.

Na zavedení další reformy SZP je nutné vyčlenit dostatek času

42. V minulosti jsme Komisi doporučili, aby se vyvarovala překrývání období způsobilosti, co nejvíce je sladila s programovým obdobím a sladila víceletý finanční rámec s obdobími, na něž se vztahují strategie EU. Současné programy rozvoje venkova se začaly provádět pozdě, což bylo částečně způsobeno složitými pravidly a tím, kolik času Komise potřebovala k tomu, aby přezkoumala a schválila rozsáhlé programové dokumenty.

Výstupy, efekty a vnější faktory spojené se SZP

Co se uvádí ve sdělení Komise o výstupech, efektech a vnějších faktorech²⁴:

- Členské státy by se měly zaměřovat na realistické a přiměřené cíle.
- Postup ověřování kvality je třeba přizpůsobit požadavkům vycházejícím z koncepce politiky zaměřené na výsledky včetně vypracování a uplatňování spolehlivých a měřitelných ukazatelů, důvěryhodného monitorování výkonnosti a podávání zpráv.

Potřeba mít účinný systém výkonnosti, který propojuje výstupy, výsledky, dopady a cíle

43. Komise má v současnosti složitý a různorodý rámec pro vykazování výkonnosti s celou řadou ukazatelů. Doporučili jsme snížit počet ukazatelů a zaměřit se na ty, které nejlépe měří výkonnost rozpočtu EU.

44. Ukazatele často neposkytují informace, které jsou relevantní pro posuzování výsledků a dopadů politiky. „Ukazatele výsledků“, které Komise používá, často neměří výsledky, ale spíše výstupy (nebo v některých případech vstupy), a chybí jim jasná vazba na cíle EU²⁵.

45. Pokud jde o předchozí programové období (2007–2013), dospěli jsme k závěru, že Komise a členské státy dostatečně neprokázaly, čeho bylo v souvislosti s cíli politiky rozvoje venkova dosaženo. Zjistili jsme, že cíle nejsou dostatečně jasné a že členské státy navzdory podpoře ze strany Komise nepředložily dostatečně spolehlivé, konzistentní a relevantní

²⁴ V manuálu auditu výkonnosti definujeme výstupy jako to, co se vyprodukuje nebo čeho se dosáhne se zdroji přidělenými na určitou intervenci. Efekty jsou změny, které jsou výsledkem intervence a obvykle souvisí s cíli této intervence. Efekty zahrnují výsledky, tedy okamžité změny, k nimž dojde u přímých adresátů po skončení jejich účasti na intervenci, a dopady, tedy dlouhodobější socio-ekonomické důsledky, které lze pozorovat po určité době od dokončení intervence a které se mohou týkat buď přímých adresátů dané intervence, nebo nepřímých adresátů, kteří jsou mimo rámec intervence.

²⁵ Světová banka (2017) *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (Úvahy o SZP: podpora zaměstnanosti a příjmů v zemědělství v EU).

informace o monitorování a hodnocení, z nichž by byly patrné dosažené výsledky u stanovených cílů.

46. Zavedení stávajícího společného systému monitorování a hodnocení znamenalo sice pokrok, ale informace o výkonnosti politik jsou stále neúplné a někdy nespolehlivé. Útvar interního auditu Komise zjistil v roce 2016 závažné nedostatky v plnění stanovených cílů, v uplatňovaných ukazatelích a shromážděných údajích a konstatoval, že by mohly narušit schopnost GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova monitorovat, hodnotit a vykazovat výkonnost SZP v období 2014–2020. Také my jsme uvedli, že dokumenty Komise o výkonnosti ne vždy obsahují posouzení kvality použitých údajů²⁶.

Souvislost mezi vyplacenými prostředky a dosažením dohodnutých výkonnostních cílů

47. Důsledky nedostatečné výkonnosti jsou pro členské státy v současnosti omezené²⁷. Výkonnostní rezerva jen málo motivuje k lepšímu zaměření na výsledky, protože s ní související hodnocení je založeno hlavně na výdajích a výstupech. Zaznamenali jsme však, že vhodně stanovené podmínky a delší období monitorování zvyšují pravděpodobnost, že projekty budou užitečné.

Politika by se měla monitorovat a v případě potřeby upravit

48. Doporučili jsme, aby v programovém období 2014–2020 Komise a členské státy shromažďovaly včasné, relevantní a spolehlivé údaje, které poskytují užitečné informace o výsledcích projektů a financovaných opatření. Tyto informace by měly umožnit vyvodit závěry o efektivnosti a účinnosti vynaložených finančních prostředků, určit opatření a typy projektů, které nejvíce přispívají k plnění cílů EU, a poskytnout spolehlivý základ pro lepší řízení opatření.

²⁶ COM(2017) 497 final – Výroční zpráva útvaru interního auditu za rok 2016.

²⁷ OECD: *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results* (Tvorba rozpočtu a výkonnost v Evropské unii: přezkum OECD v kontextu rozpočtu EU zaměřeného na výsledky).

Vyvozování odpovědnosti za SZP

Co se uvádí ve sdělení Komise o vyvozování odpovědnosti:

Postup ověřování kvality je třeba přizpůsobit požadavkům vycházejícím z koncepce politiky zaměřené na výsledky včetně vypracování a uplatňování spolehlivých a měřitelných ukazatelů, důvěryhodného monitorování výkonnosti a podávání zpráv.

49. V naší situační zprávě o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků je vymezeno šest klíčových prvků, které tvoří pevný řetězec vyvozování odpovědnosti, transparentnosti a auditu:

- jednoznačně vymezené úlohy a povinnosti,
- ujištění poskytnuté vedením, pokud jde o splnění cílů politiky a využití zdrojů,
- plný demokratický dohled,
- zpětné vazby umožňující přijmout nápravná opatření / provést zlepšení,
- silný mandát pro provedení nezávislého externího auditu, jehož cílem je ověřit účetní závěrku, soulad a výkonnost,
- splnění a následná kontrola auditních doporučení.

KRITÉRIA A DŮSLEDKY PRO POSOUZENÍ BUDOUCÍ POLITIKY

50. Víáme záměr Komise přejít na model SZP založený na výkonnosti. Při správném uplatňování může takový model zlepšit efektivnost a účinnost SZP. Na základě svého přezkumu předkládáme soubor kritérií pro posuzování budoucí SZP (v jednotlivých etapách modelu logiky programu) a upozorňujeme na některé z nejnáročnějších úkolů s ní spojených.

Posouzení potřeb SZP

KRITÉRIA:

- 1.1. Potřeby jsou stanoveny na základě spolehlivých důkazů.
- 1.2. Řešení těchto potřeb na úrovni EU prokazatelně přináší přidanou hodnotu EU.
- 1.3. Návrhy SZP zohledňují dlouhodobé trendy.
- 1.4. Návrhy SZP jsou jasné, pokud jde o jejich distribuční dopady.

51. Má-li být příští SZP úspěšná, bude hlavním úkolem dobře určit pomocí relevantních a spolehlivých údajů, na které potřeby se zaměřit. Rozhodnutí o tom, o které z nich půjde, by se mělo opírat o posouzení potenciální přidané hodnoty EU.

52. Jelikož se některé platby v rámci SZP budou vyplácet ještě 12 let po předložení návrhů této politiky, měly by návrhy zohledňovat dlouhodobé trendy. A v neposlední řadě, fungující jednotný zemědělský trh je významným výsledkem SZP. Z tohoto důvodu a v zájmu zachování rovných podmínek by návrhy SZP měly uvádět, jaké budou mít distribuční účinky.

Posouzení cílů SZP

KRITÉRIA:

- 2.1. Cíle EU pro SZP jsou jasně vymezeny a odpovídají zjištěným potřebám a dlouhodobé vizi pro SZP.
- 2.2. Cíle EU pro SZP jsou vyjádřeny vyčíslenými cílovými hodnotami pro dopady a výsledky.
- 2.3. Cíle EU pro SZP jsou v souladu s ostatními obecnými a odvětvovými cíli EU a mezinárodními závazky²⁸.

53. Stanovit konkrétní očekávané výsledky a dopady politiky bude v budoucnu, v kontextu modelu SZP založeného na výkonnosti, ještě náročnější. EU bude moci splnit své cíle, pouze

²⁸ Například v rámci 21. konference smluvních stran, cílů v oblasti udržitelného rozvoje a Světové obchodní organizace.

pokud se členské státy ve svých strategických plánech zaváží plnit dostatečně ambiciózní a relevantní výkonnostní cíle.

Posouzení vstupů SZP

KRITÉRIA:

- 3.1. Finanční prostředky se přidělují na základě posouzení potřeb a očekávaných výsledků.
- 3.2. Finanční prostředky se vynakládají tam, kde mohou dosáhnout výrazné přidané hodnoty EU.

54. Hlavním úkolem je propojit model SZP založený na výkonnosti se sestavováním rozpočtu podle výkonnosti a s financováním, které odráží zjištěné potřeby a očekávané výsledky. Měl by existovat jasný požadavek uplatňovat tyto zásady při plnění strategických plánů SZP.

55. Sdělení se nezabývá spolufinancováním. V současnosti existuje spolufinancování v rámci druhého pilíře. Nový model SZP by v rámci jednoho strategického plánu oba pilíře sloučil. Existence či neexistence spolufinancování má silný vliv na rovnováhu pobídek, které se uplatňují při plnění SZP. Nový model SZP nelze posoudit, aniž by byly vyjasněny mechanismy spolufinancování. Míry spolufinancování EU by měly odrážet přidanou hodnotu EU u jednotlivých typů a oblastí intervencí.

Posouzení procesů SZP

KRITÉRIA:

- 4.1. Politika se provádí pomocí nákladově efektivních nástrojů založených na spolehlivých důkazech.
- 4.2. Mezi SZP a ostatními politikami EU a mezi jednotlivými nástroji SZP existuje soulad.
- 4.3. Prováděcí pravidla jsou jednoduchá a neohrožují nákladovou efektivitu.
- 4.4. Jsou navržena odpovídající opatření pro přechod na nový model SZP.

56. Ve sdělení se prosazuje zachování přímých plateb pro zemědělce a řada uváděných cílů je již pokryta existujícími opatřeními. Je proto pravděpodobné, že opatření, která budou členské státy zavádět po roce 2020, budou podobná těm současným.

57. Pro úspěch SZP po roce 2020 bude hrát klíčovou roli jasnost a větší kvalita strategických plánů SZP. Nákladovou efektivitu nástrojů, které členské státy vyberou anebo navrhnou, bude nutné v plánech prokázat na základě spolehlivých podkladů včetně vědeckých zdrojů a vyhodnocení stávajících opatření. Strategické plány SZP budou muset uvádět, jak se jednotlivé nástroje SZP budou vzájemně doplňovat a jak budou koordinovány s ostatními politikami s dosahem ve venkovských oblastech.

58. Komise a členské státy by měly usilovat o zjednodušení pravidel a soustředit se na to, co je nejdůležitější z hlediska výkonnosti.

59. Určitá základní pravidla na úrovni EU budou nadále potřebná. Pokud zůstanou zachovány přímé platby, v právních předpisech EU bude třeba vymezit základní požadavky. Pravidla EU by měla zaručovat spravedlivé a rovné podmínky (včetně pravidel o státní podpoře a požadavků Světové obchodní organizace).

60. Zásadní také je poskytnout na přechod na nový model SZP dostatek času a zavést pro něj přiměřené mechanismy.

Posouzení výstupů, efektů a vnějších faktorů spojených se SZP

KRITÉRIA:

5.1. Účinný systém výkonnosti propojuje cíle politiky a její výstupy, výsledky a dopady.

5.2. Existuje jasná vazba mezi platbami z rozpočtu EU a plněním dohodnutých výkonnostních cílů.

5.3. Monitoruje se výkonnost politiky a relevantní vnější faktory a v případě potřeby je politika upravena.

61. Pokud jde o mechanismus pro SZP po roce 2020 založený na výkonnosti, hlavním úkolem je zajistit, aby EU vyplácela prostředky za výstupy, které jsou relevantní z hlediska cílů EU a které byly splněny. Návaznost výkonnostních cílů členských států na cíle EU by měla být prokázána ve strategických plánech SZP. Ujištění o skutečně dosažených výstupech a výsledcích by mělo vycházet ze dvou zdrojů:

- spolehlivých systémů řízení a kontroly, na nichž se zakládají zprávy vedení o výkonnosti, které ve větší míře využívají moderní technologie pro kontroly v reálném čase,
- nezávislého externího auditu.

62. Má-li být SZP po roce 2020 politikou založenou na výkonnosti, měl by existovat jasný vztah mezi dosaženými výsledky a přijatou finanční podporou. Příslušné mechanismy by se mohly uplatňovat jak ve vztahu mezi Komisí a členskými státy, tak ve vztahu mezi členskými státy a jednotlivými zemědělskými podniky nebo projekty, bude-li to možné.

63. Pro zaručení řádného finančního řízení potřebuje Komise a členské státy včasné informace o tom, zda opatření dosahují cílů SZP efektivním způsobem. Tyto informace by měly být využity k přizpůsobení politiky a výdajů, pokud to bude nutné.

Zajištění odpovědnosti

KRITÉRIA:

6.1. Existuje pevný řetězec vyvozování odpovědnosti a auditu.

64. Ze sdělení jednoznačně nevyplývá, v čem bude spočívat změna role členských států a Komise, a v legislativním návrhu bude tato potřeba upřesnit. Ve sdělení se sice hovoří o významnější roli členských států, nicméně Komisi přikládá klíčovou úlohu při schvalování strategických plánů SZP, „aby mohla SZP co možná nejvíce přispět k dosažení priorit a cílů EU a cílů členských států v oblasti klimatu a energetiky“.

65. Zavedení nového modelu SZP by mělo vycházet ze silnějších prvků současných řídicích a správních mechanismů včetně kontrolních systémů (jako je např. LPIS).

66. Ujištění o výkonnosti opatření EU bude v novém modelu SZP ústředním bodem. Pro řádné finanční řízení bude nutné získat ujištění nejen o účinnosti, ale také efektivnosti a hospodárnosti výdajů EU. Zároveň by měla být zaručena legalita a správnost výdajů EU.

PŘÍLOHA I – SEZNAM PUBLIKACÍ EÚD, Z NICHŽ VYCHÁZÍ TENTO INFORMAČNÍ DOKUMENT

Výroční zprávy

Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2016

Výroční zpráva účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2015

Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2014

Zvláštní zprávy

č. 10/2018: Režim základní platby pro zemědělce – provozně funkční, ale s omezeným odpadem na zjednodušení, cílení a sbližování úrovní podpory

č. 05/2018: Energie z obnovitelných zdrojů pro udržitelný rozvoj venkova: významné potenciální synergie, většinou však nerealizované

č. 21/2017: Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků

č. 16/2017: Programování rozvoje venkova: mělo by být méně složité a více zaměřené na výsledky

č. 15/2017: Předběžné podmínky a výkonnostní rezerva v oblasti soudržnosti: inovativní, ale zatím neúčinné nástroje

č. 10/2017: Podpora EU pro mladé zemědělce by měla být lépe zacílena, aby usnadňovala účinnou generační obměnu

č. 2/2017: Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020: výdaje jsou více zaměřeny na priority strategie Evropa 2020, avšak mechanismy měření výkonnosti jsou stále složitější

č. 36/2016: Posouzení mechanismů pro uzávěrky programů soudržnosti a rozvoje venkova na roky 2007–2013

č. 34/2016: Boj proti plýtvání potravinami: příležitost pro EU jak zlepšit účinné využívání zdrojů v potravinovém řetězci

č. 31/2016: Alespoň pětina rozpočtu EU by měla být vynaložena na opatření v oblasti klimatu: na tomto cíli se ambiciózně pracuje, ale existuje vážné riziko, že nebude splněn

č. 26/2016: Zvýšit účinnost podmíněnosti a dosáhnout zjednodušení nadále představuje náročný úkol

č. 19/2016: Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013

č. 03/2016: Boj proti eutrofizaci v Baltském moři: jsou zapotřebí další a účinnější opatření

č. 1/2016: Je Komisí zavedený systém měření výkonnosti ve vztahu k příjmům zemědělců dobře koncipovaný a vychází ze spolehlivých údajů?

č. 25/2015: Podpora EU pro infrastrukturu venkova: potenciál pro dosažení významně vyšší efektivity nákladů

č. 23/2015: Kvalita vod v povodí Dunaje: provádění rámcové směrnice o vodě zaznamenalo určitý pokrok, ještě však není dovršeno

č. 20/2015: Nákladová efektivita podpory EU na rozvoj venkova určené pro neproduktivní investice v zemědělství

č. 12/2015: Prioritu EU spočívající v podpoře venkovského hospodářství založeného na znalostech ovlivnilo nekvalitní řízení opatření v oblasti předávání znalostí a poradenství

č. 5/2015: Jsou finanční nástroje úspěšným a slibným nástrojem v oblasti rozvoje venkova?

č. 23/2014: Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?

č. 4/2014: Začlenění cílů vodní politiky EU do SZP: částečný úspěch

č. 12/2013: Mohou Komise a členské státy prokázat, že rozpočtové prostředky EU přidělené na politiku rozvoje venkova jsou dobře vynakládány?

č. 10/2013: Společná zemědělská politika: Má zvláštní podpora poskytovaná podle článku 68 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 kvalitní koncepci a je dobře prováděna?

č. 8/2013: Podpora na zvýšení hospodářské hodnoty lesů z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova

č. 6/2013: Dosáhly členské státy a Komise opatřeními pro diverzifikaci hospodářství venkova efektivnosti nákladů?

č. 1/2013: Byla podpora EU potravinářskému průmyslu na přidávání hodnoty zemědělským produktům účelná a efektivní?

č. 8/2012: Zacílení podpory určené na modernizaci zemědělských podniků

č. 7/2011: Je agroenvironmentální podpora dobře nastavena a řízena?

Ostatní dokumenty

Informační dokument: Budoucnost financí EU: reforma fungování rozpočtu EU (2018)

Situační zpráva: Opatření EU v oblasti energetiky a změny klimatu (2017)

Informační dokument: Rozpočet EU: čas na reformu? Informační dokument o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období (2016)

Situační zpráva: Jak co nejlépe využívat prostředky EU: situační zpráva o rizicích finančního řízení rozpočtu EU (2014)

Situační zpráva: Nedostatky, přesahy a výzvy: situační zpráva o mechanismech EU v oblasti vyvozování odpovědnosti a auditu veřejných prostředků (2014)

PŘÍLOHA II – CÍLE SZP PODLE SMLOUVY

Cíle SZP podle Smlouvy (článek 39 SFEU)

- zvýšit **produktivitu zemědělství** podporou **technického pokroku** a zajišťováním **racionálního rozvoje zemědělské výroby** a **optimálního využití výrobních činitelů**, zejména **pracovní síly**
- zajistit tak **odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva**, a to zejména **zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství**
- **stabilizovat trhy**
- zajistit **plynulé zásobování**
- zajistit spotřebitelům dodávky za **rozumné ceny**

Odpovídající horizontální cíle podle Smlouvy:

- podpora vysoké míry **zaměstnanosti** (článek 9)
- ochrana životního prostředí s ohledem na podporu **udržitelného rozvoje** (článek 11)
- ochrana spotřebitele (článek 12) a požadavky na **dobré životní podmínky zvířat** (článek 13)
- **veřejné zdraví** (čl. 168 odst. 1)
- **hospodářská, sociální a územní soudržnost** (čl. 174–178)

Cíle SZP na období 2014–2020 (čl. 110 odst. 2) nařízení č. 1306/2013):

- životaschopná produkce potravin se zaměřením na příjmy v zemědělství, zemědělskou produktivitu a cenovou stabilitu
- udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu se zaměřením na emise skleníkových plynů, biologickou rozmanitost, půdu a vodu
- vyvážený územní rozvoj se zaměřením na zaměstnanost, růst a chudobu ve venkovských oblastech

Cíle SZP v souvislosti s reformou pro období po roce 2020 (podle sdělení Komise o budoucnosti potravin a zemědělství):

- budovat inteligentní a odolné zemědělské odvětví
- posílit environmentální a klimatická opatření a přispět k dosažení souvisejících cílů EU
- posílit sociálně-ekonomickou strukturu venkovských oblastí



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.